

СКОЛЬКО СТОИТ СИРОТСТВО

Ирина Анатольевна Бобылева,

главный специалист-эксперт Благотворительного фонда социальной помощи детям «Расправь крылья!», старший научный сотрудник Института семьи и воспитания РАО, доцент, кандидат педагогических наук

Сиротство в современной России — явление чрезвычайно затратное. Цена, которую платит каждый ребёнок, оставшийся без попечения родителей, не поддаётся материальному измерению. Это и взросление без опоры на заботу и любовь родителей, и трудности, обусловленные поиском своих корней, своего места в обществе, и риск оказаться в ситуации социальной изоляции. А для государства — это значительные финансовые расходы. И в первую очередь они связаны с полным обеспечением детей, нуждающихся в государственной защите.

• дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей • социальное сиротство • защита прав и интересов ребёнка • приёмная, опекунская и патронатная семья • организация для детей-сирот

Родители имеют право на воспитание ребёнка до его совершеннолетия и выполняют обязанности по его содержанию, воспитанию, обучению, развитию, защите его прав и интересов¹. Но сегодня в России на каждую тысячу приходится 26 детей, которые не воспитываются своими родителями.

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составила в 2011 году 641 462 человека.

Сиротами становятся дети, у которых умирают оба или единственный родитель. Однако дети могут остаться без родительской заботы,

¹ Семейный кодекс Российской Федерации. Статья 63.

стать сиротами и при живых родителях. Это происходит, когда родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах, признаны недееспособными, когда они длительно отсутствуют, уклоняются от воспитания детей или защиты их прав и интересов. Более 80% детей, лишённых родительского попечения, — сироты при живых родителях². Таких детей называют «социальными сиротами».

Социальное сиротство — сложный общественный феномен, который обусловлен нерешёнными социально-экономическими проблемами нашего общества, отсутствием выстроенной системы помощи семье

² Тезисы к выступлению министра образования и науки Российской Федерации Дмитрия Ливанова на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу «О плане первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». 30 августа 2012 года, <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/2571>

Бобылева И.А. Сколько стоит сиротство // Народное образование, № 10, 2012, 0,5 п.л. – С. 72-78.

СКОЛЬКО СТОИТ СИРОТСТВО

Родители имеют право на воспитание ребенка до его совершеннолетия и несут обязанности по его содержанию, воспитанию, обучению, развитию, защите его прав и интересов¹. Но из каждой тысячи детей 26 не воспитываются своими родителями. По данным министерства образования и науки Российской Федерации численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составила в 2011 году 641462 человека.

Сиротами становятся дети, у которых умирают оба или единственный родитель. Однако дети могут остаться без родительской заботы, стать сиротами и при живых родителях. Это происходит, когда родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах, признаны недееспособными или длительно отсутствуют, уклоняются от воспитания детей или защиты их прав и интересов, возможны и другие основания. Более 80% детей, лишенных родительского попечения, – сироты при живых родителях². Таких детей называют социальными сиротами.

Социальное сиротство – сложный общественный феномен, об истоках которого спорят эксперты. В числе его причин нерешенные социально-экономические проблемы нашего общества, отсутствие выстроенной системы помощи семьям с детьми, проблема нарко-алкогольной зависимости, хроническая бедность (по данным Росстата 20% детей в возрасте до 16 лет проживает в малоимущих семьях).

Чаще дети становятся социальными сиротами в результате судебных решений о лишении родительских прав. Это законодательная мера, направленная

¹ Семейный кодекс Российской Федерации. Статья 63.

² Тезисы к выступлению министра образования и науки Российской Федерации Дмитрия Ливанова на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу «О плане первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» 30 августа 2012 года, <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/2571>

на охрану прав детей, воспитывающихся в семье, защиту их от жестокого обращения со стороны родителей, их вредного влияния (например, родители являются хроническими алкоголиками, наркоманами) или уклонения от обязанностей по воспитанию. В 2011 году было выявлено 82177 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них получили данный статус в результате лишения (ограничения) родительских прав 82%. 50788 родителей были лишены родительских прав.

Анализ судебной практики показывает, что наиболее распространенными основаниями для лишения родительских прав являются уклонение от выполнения обязанностей родителей и отказ без уважительных причин взять своего ребенка из лечебного, воспитательного учреждения. Согласно экспертным оценкам до 90% родителей, лишаемых своих прав, страдают алкоголизмом.

В соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в России существуют два вида устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: на семейные формы воспитания и под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей³. Семейные формы представлены усыновлением (национальным и международным) и опекой/попечительством, которые могут быть как безвозмездные, так и возмездные, в том числе приемная и патронатная семья (на основе регионального закона).

На начало 2012 года число детей, находящихся на семейных формах воспитания, составляло 556061 человек (87%). И в 1344 образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывались 79450 человек (12%).

В современной истории социального сиротства можно выделить несколько этапов⁴:

³ Далее интернатные учреждения

⁴ Выделены экспертами направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города», <http://mordoviya.opekaweb.ru/page.php?id=377>

1991-1996 годы – «адаптационный период», начало которого совпало с резким пост-реформенным спадом производства и падением доходов населения. В это время цифры ежегодно выявляемых детей, оставшихся без попечения родителей, существенно возросли. Государство реагировало на эти события расширением сети институциональных учреждений и изменениями в законодательстве.

1997-2005 годы – «стабилизационный период». Темпы выявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, снизились, было принято несколько законодательных актов, формирующих социальную защиту детей. Приоритеты в области решения проблемы социального сиротства стали постепенно меняться в сторону семейного устройства, но развитие форм семейного устройства еще не стало частью государственной политики.

2006-2012 годы – «деинституциализация». В рамках государственной политики сформулированы цели по снижению числа детей в интернатных учреждениях, принят ряд мер по материальному стимулированию семейного устройства детей-сирот.

Цена, которую платит каждый конкретный ребенок, попавший в ситуацию сиротства, и государство в целом, оказывается слишком высокой.

Для ребенка это горе потери родителей, взросление без опоры на их заботу и любовь, часто вне семейного окружения, трудности поиска своих корней и нахождения своего места в обществе. Это дети имеют статус «нуждающиеся в государственной защите». Дети-сироты или оставшиеся без попечения родителей, подвержены риску оказаться в социальной изоляции, быть социально исключенными.

Сиротский статус детей означает для государства значительные материальные издержки, в первую очередь связанные с полным государственным обеспечением, которое включает предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, за время пребывания в соответствующем государственном или муниципальном учреждении, в семье опекуна, попечителя, приемных родителей бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды

и обуви, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обслуживания или возмещение их полной стоимости⁵.

Кроме этого, государство предоставляет, обеспечивает и охраняет дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁶. Меры по предоставлению данных гарантий основываются на государственных минимальных социальных стандартах для определения финансовых затрат по их осуществлению.

Государственные расходы в пользу детей, в том числе сирот, финансируются из федерального бюджета, консолидированного бюджета регионов, а также государственных внебюджетных фондов (Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования Российской Федерации).

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства отнесена к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом от 2003 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (подпункт 26 пункта 2 статьи 26.3) социальная поддержка детей-сирот отнесена к вопросам ведения субъектов Российской Федерации и с 1 января 2005 года финансируется из региональных бюджетов.

Однако в федеральном бюджете на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также заложены средства. Они распределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности и численности контингента получателей.

Расходами федерального бюджета на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются:

⁵ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Статья 1.

⁶ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Статья 4.

- субсидии⁷ на содержание ребенка в семье опекуна, приемной семье, на оплату труда приемного родителя;
- субвенции⁸ на выплату единовременного пособия при всех формах устройства в семью детей, лишенных родительского попечения;
- субсидии на обеспечение жильем детей-сирот или оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), а также не имеющих закрепленного жилого помещения;
- трансферты⁹ ФОМС на диспансеризацию находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- субвенции на перевозку несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей и детских домов.

В государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации» приводятся данные о величине расходов федерального бюджета на сирот.¹⁰

На выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в 2010 году (с учетом индексации) из федерального бюджета в бюджеты субъектов перечислено 1141,4 млн рублей, данным видом пособия воспользовались 59,8 тыс. граждан. Необходимо отметить, что размер указанного пособия на 1 января 2011 года с учетом ин-

⁷ *Субсидия* (от лат. *subsidiūm* – помощь, поддержка) – межбюджетный трансферт, предоставляемый в целях софинансирования расходных обязательств нижестоящего бюджета. Основные свойства субсидии: безвозмездная, безвозвратная передача средств (по субвенции возможен возврат средств, если средства ушли на другую цель); целевой характер; софинансирование (на условиях долевого финансирования).

⁸ *Субвэнция* (от лат. *subvenire* – приходить на помощь) – вид денежного пособия местным органам власти со стороны государства, выделяемого на определенный срок на конкретные цели; в отличие от дотации подлежат возврату в случае нецелевого использования или использования не в установленные ранее сроки.

⁹ *Трансфэрт* (фр. *transfert*, от лат. *transféro* – переносу, перемещаю) – финансовая помощь бюджета вышестоящего уровня нижестоящему (межбюджетный трансферт). Например, финансовая помощь федерального бюджета региональному бюджету, или регионального – местному.

¹⁰ Государственный доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 ноября 2011 г. "О положении детей в Российской Федерации" (2010 год), <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55087982/>

дексации составляет 11703,13 рублей. В 2011 году на эту выплату в федеральном бюджете были запланированы средства в размере 1205,7 млн рублей.

Объем средств федерального бюджета для выплаты субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на вознаграждение приемному родителю, в 2009, 2010 и 2011 годах составил 6174,4 млн рублей. Данные выплаты в 2011 году получали 368696 тыс. детей, находящихся под опекой (попечительством) и в приемных семьях. Средний размер денежных выплат на содержание ребенка, оставшегося без попечения родителей, составил в 2011 году 6633 рубля. А средний размер вознаграждения приемному родителю – 9009 рублей. Данное вознаграждение получали 59465 приемных родителей.

Объем средств федерального бюджета для выплаты субсидии на обеспечение жильем детей-сирот или оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), а также не имеющих закрепленного жилого помещения в 2010 году составил 1 105,38 млн. рублей. В 2007-2009 годах общий объем субсидий составил 2 640,4 млн. рублей.

Затраты на проведение диспансеризации детей-сирот, пребывающих в стационарных учреждениях (субсидии из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования), в 2012 году исходят из норматива на одного ребенка: 2313 рублей – в возрасте от 0 до 4 лет включительно и 2900 рублей – в возрасте от 5 до 17 лет включительно.

Федеральными денежными выплатами являются социальная и трудовая пенсии по случаю потери кормильца. Трудовую пенсию получают дети-сироты, умершие родители которых имели страховой стаж. Если умерший кормилец не имел страхового стажа, то детям назначается социальная пенсия в связи со смертью кормильца. Абсолютный прирост среднего размера социальной пенсии по случаю потери кормильца за 2009 год составил 1740 рублей для детей-сирот, потерявших обоих родителей, и 857 рублей для детей, потерявших одно-

го из родителей, а за 2010 год – 711 рублей для детей-сирот потерявших обоих родителей) и 358 руб. (для детей, потерявших одного из родителей)¹¹.

Таким образом, основные затраты федерального бюджета направлены на развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (через поддержку семей принимающих на воспитание таких детей) и обеспечение их жильем, но основная финансовая нагрузка по социальной поддержке детей-сирот ложится на субъект Российской Федерации.

Комплексный анализ государственных затрат в пользу детей, их состава и структуры свидетельствует, что основная тяжесть обязательств в области детства ложится на региональные бюджеты. Около четверти их расходов связано с финансированием данной сферы, тогда как в федеральном бюджете аналогичные расходы составляют менее 2%.¹²

Самые большие финансовые траты связаны с пребыванием ребенка-сироты в интернатном учреждении. Менее затратно нахождение ребенка в замещающей семье. Наименьшие финансовые вложения вкладываются в профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства.

Бюджетные затраты на содержание детей в интернатных учреждениях колоссальны. В среднем на содержание ребенка в детском доме ежегодно уходит от 400 тыс. до 1 млн рублей.¹³ Так в Москве в 2011 году на содержание ребенка в детском доме было предусмотрено 623453 рублей. Норматив по специальным (коррекционным) детским домам составил 717022 рублей. Для детских домов-школ норматив установлен в размере 647200 рублей.¹⁴ А обеспечение в 2011 году каждого ямальского детдомовца всем необходимым обошлось окружному бюджету в 1 миллион 24 тысячи рублей.

¹¹ Государственный доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 ноября 2011 г. "О положении детей в Российской Федерации" (2010 год), <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55087982/>

¹² Анализ эффективности бюджетных расходов, С.28

¹³ Из выступления заместителя министра образования и науки Российской Федерации Натальи Третьяк на круглом столе, посвященном обсуждению законопроекта о социальном патронате, 21.09.2012.

¹⁴ Постановление Правительства Москвы от 07.09.2010 № 786-ПП «Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание воспитанника в государственных образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системы департамента образования города Москвы».

В расчет нормативов финансовых затрат на содержание одного воспитанника включаются расходы на реализацию федеральных государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования по текущим расходам на оплату труда и по начислениям на заработную плату, компенсационные выплаты на книгоиздательскую продукцию, а также на частичное обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным и воспитательным процессом: расходы на приобретение наглядных пособий, расходных материалов, канцелярских товаров, игр, игрушек, книг, медикаментов; хозяйственные расходы, услуги связи, транспортные расходы, услуги по содержанию имущества, приобретение мягкого инвентаря, одежды и обуви; питание; расходы, связанные с приобретением оборудования, проведением текущего и капитального ремонтов, оплатой коммунальных услуг и т.п.

Несмотря на затраты, интернатное воспитание не позволяет детям естественным образом социализироваться, включаться во взрослую жизнь. Даже самый хороший детский дом может дать только коллективное воспитание, которое определяет трудности выпускников интернатных учреждений в самостоятельной жизни и необходимость их дальнейшей поддержки. А это новые финансовые расходы.

Наряду с экономическими потерями в результате пребывания детей в институциональных условиях общество несет огромные социальные издержки, связанные с социализацией выпускников учреждений интернатного типа, многие из которых с трудом адаптируются в обществе, подвержены высокому риску дезадаптации и противоправного поведения, с воспроизводством моделей деструктивного поведения в последующих поколениях.¹⁵

Активная государственная политика, направленная на стимулирование граждан к семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привела к значительному сокращению детей, воспитывающихся в учреждениях интернатного типа (на 42% за последние пять лет; в 2011 году –

¹⁵ Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы.

на 105,7 тыс. детей). Вместе с тем существенно изменился контингент детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: около 70% - дети подросткового возраста, 33% дети с ограниченными возможностями здоровья, 40% - дети, имеющие братьев и сестер¹⁶. Таких детей сложно передать в семьи. Поэтому потребность в интернатных учреждениях не исчезнет, пока есть сироты. Всегда будут те из них, кто не может быть устроен в замещающую семью или сам не хочет этого. В настоящее время много сирот приходит в учреждение из замещающей семьи в результате так называемых «возвратов» (в некоторых регионах – до 25%).

Продолжение реформирования интернатных учреждений, создание в них условий, приближенных к семейным, создание новых современных детских домов квартирного типа и в форме детской деревни определено в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы как мера, направленная на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К сожалению чаще всего закрывают небольшие детские дома. Конечно проще закрыть маленький детский дом чем большой. Но именно малокомплектное учреждение дает возможность более приблизиться к жизни в семье, создать необходимые условия. В погоне за статистикой по закрытию интернатных учреждений принимаются решения об их слиянии и объединении.

На содержание ребенка-сироты при его нахождении на воспитании в семье уходит почти в три раза меньше финансовых средств, чем в интернатном учреждении. Так воспитание ребенка в приемной семье Ямала, в зависимости от возраста, обошлось в 2011 году от 351 до 436 тысяч рублей. Во Владимирской области содержание ребенка в семье опекуна составляет около 100 тыс. рублей, а в приемной семье – около 190 тыс. рублей.

Прямые расходы бюджета, связанные с содержанием детей, лишенных родительского попечения, в опекунских семьях ограничиваются выплатами опекунам пособий на содержание детей. Возмещаются расходы на выплату ежемесячных пособий опекунам на питание, одежду, обувь, мягкий инвентарь

¹⁶ Там же.

на одно физическое лицо, осуществления денежных выплат на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при трудоустройстве и поступлении в образовательные учреждения в соответствии с нормами обеспечения воспитанников детских домов и другие расходы (в соответствии с региональным законодательством).

Для бюджета стоимость содержания детей-сирот в приемных семьях складывается из выплаты пособий на содержания ребенка, которое по размеру совпадает с тем, которое получают опекуны, и выплаты вознаграждений приемным родителям. Размер вознаграждений в регионах может зависеть от числа приемных детей, их возраста, а также от наличия инвалидов среди приемных детей.

Для обеспечения преимущественного устройства детей в замещающие семьи во многих субъектах Российской Федерации установлены дополнительные выплаты, которые регулируются в зависимости от региональных демографических показателей и социально-психологических характеристик ребенка (возраст ребенка, медицинский статус, особенности развития и поведения, продолжительность нахождения ребенка в семье, число детей, взятых на воспитание и пр.).

Так в законе Москвы «Об организации опеки, попечительства и патронажа в Москве» предусмотрены дополнительные льготы для приемных родителей или патронатных воспитателей. Например, ежемесячные выплаты в размере 15 155 рублей в расчете на каждого ребенка. А если он инвалид, то сумма увеличивается на 70%. Если семья взяла трех детей и больше, то оба родителя будут получать ежемесячное денежное вознаграждение.

Позитивная динамика семейного устройства детей-сирот сопровождается и множеством проблем, таких, как отказ от детей и возвращение их в детские дома, рост случаев физического, сексуального и психологического насилия над приемными детьми, неисполнения родительских обязанностей, пренебрежение детьми, эксплуатация детского труда. Данные проблемы связаны с недостатка-

ми отбора и подготовки замещающих родителей, а также отсутствием сопровождения замещающей семьи.

Менее затратно проведение профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства. Ведь часто небольшая помощь семье на этапе, когда ее ресурсы еще не истощены, позволяет родителям выйти из кризиса, преодолеть трудную ситуацию, и сохранить ребенка в кровной семье. А значит, не нужны государственные средства на социального сироту.

Содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются прямыми социальными расходами. Следует отметить, что вложение средств в социальную сферу не предполагает быстрой позитивной отдачи. Часто получается наоборот: вложение ресурсов приводит к ухудшению формальных показателей, поскольку способствует формированию инструментов, выявляющих неблагополучие. Социальный эффект носит отложенный характер, его нельзя оценивать, ориентируясь на годовые результаты. Так, **эффективность государственных мер поддержки детей-сирот выражается в экономических показателях их взрослой жизни.** Сейчас регионы начинают учиться оценивать отложенные результаты, экономически обосновывать профилактические действия. Неуспешность болезненна во всех отношениях, и в том числе она экономически болезненна для государства. Инвестиции в ребенка минимизируют многие будущие риски, при этом они должны исходить из его интересов.

Литература:

1. Анализ эффективности бюджетных расходов на детей. Доклад. – М., 2011. – 68 с.
2. Бюджет в интересах детей – стратегия будущего. Монография / Под ред. Т.В. Ярыгиной, И.В. Шалгановой. – М.: НИИ СП, 2011. – 354 с.